

Е. В. Романов

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВУЗОВ: В ПОИСКАХ «ЗОЛОТОГО СЕЧЕНИЯ»

В статье проанализированы существующие подходы к оценке эффективности деятельности вузов. Выявлены противоречия между методологией лицензирования и аккредитации (отраженной в соответствующих критериях и показателях) и методологией мониторинга деятельности вузов. Показано, что разрешение противоречий возможно на основе совершенствования подходов к лицензированию и аккредитации, с привлечением экспертного сообщества, и тщательного анализа при принятии решений о реорганизации вузов в соответствии со статьей 22 нового закона «Об образовании в Российской Федерации».

Ключевые слова: эффективность деятельности вузов; рейтинг вузов «Эксперт РА»; лицензирование и аккредитация; мониторинг деятельности вузов.



E. V. Romanov

Monitoring university effectiveness: conclusions and comparisons

The article analyses existing approaches to assessing efficiency of higher education institutions' activity. Contradictions between licensing and accreditation methodology (reflected in the corresponding criteria and indicators) and methodology of monitoring of activity of higher education institutions are revealed. Resolution of conflicts is possible on the basis of improvement of approaches to licensing and accreditation with involvement of expert community and the careful analysis in making decisions on reorganization of higher education institutions according to the 22nd article of the new law «On Education in the Russian Federation».

Key words: efficiency of activity of higher education institutions; rating of higher education institutions of «Expert RA»; licensing and accreditation; monitoring of activity of higher education institutions.

Проблема оценки эффективности деятельности вузов и их филиалов обусловливается необходимостью сохранения и приумножения того конкурентного преимущества, которое сохраняется у России с точки зрения инновационного развития, — человеческого капитала. Это предполагает поддержку тех образовательных организаций, которые действительно образуют и социализируют личность, и ликвидацию вузов, которые сводят образовательную деятельность к приобретению дипломов «потребителями образовательных услуг». За последнее время в судебном порядке была приостановлена образовательная деятельность вузов, в отноше-

нии которых у Рособрнадзора возникли мотивированные основания. Вместе с тем очевидно и то, что любую модернизацию следует осуществлять в достаточной степени осторожно. Если относиться к этому процессу, руководствуясь девизом «лес рубят — щепки летят», то пострадают учебные заведения с богатой историей и традициями, будет нанесен ущерб образовательной инфраструктуре регионов.

В данной статье сделана попытка проанализировать существующие подходы к оценке эффективности деятельности вузов, вскрыть существующие противоречия и предложить пути их разрешения («сглаживания»).

На сегодняшний день мы выделяем три основных подхода к оценке эффективности деятельности вузов.

Первый подход базируется на определении возможности организации осуществлять образовательную деятельность и наделении ее полномочиями выдавать дипломы государственного образца.

Второй подход состоит в выявлении неэффективных образовательных организаций в процессе осуществления мониторинга их деятельности на основе выбранной системы критериев и показателей.

Третий подход основывается на независимой экспертизе вузов и построении рейтинга, в котором оценивается способность университетов обеспечить выпускникам высокое качество знаний, навыков и умений, исходя из условий для их получения и результатов применения. В качестве наиболее показательного примера можно привести методологию рейтингового агентства «Эксперт РА» [12, 13]. Ключевой особенностью данной методологии является то, что определение рейтингового функционала вуза осуществляется на базе анализа интегральных факторов, каждому из которых присвоен весовой коэффициент: а) условия для получения качественного образования в вузе, вес = 0,5 (уровень преподавания, международная интеграция, ресурсное обеспечение, востребованность среди абитуриентов); б) уровень востребованности выпускников вуза работодателями, вес = 0,3 (качество карьеры выпускника, сотрудничество с работодателями); в) уровень научно-исследовательской активности, вес = 0,2 (инновационная активность, научные достижения, инновационная инфраструктура).

Мы проанализировали сущность двух первых подходов, поскольку они определяют возможность осуществления организацией образовательной деятельности в определенном правовом статусе.

Право на осуществление образовательной деятельности вузом подтверждает государственная лицензия, право на выдачу дипломов государственного образца — свидетельство об аккредитации. Лицензионные и аккредитационные требования определены постановлениями Правительства Российской Федерации 2013 г. Лицензионные нормативы ресурсного обеспечения установлены приказом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 5.09.2011 г. № 1953 [6], критерии показателей, необходимых для определения типа и вида об-

разовательного учреждения, утверждены приказом Рособнадзора от 25.10.2011 г. № 2267 [7].

Как показывает практика, наиболее серьезными нарушениями, за которые вуз может быть лишен лицензии, являются: отсутствие в собственности или на ином законном основании оснащенных зданий, строений, сооружений, помещений и территорий (включая оборудованные учебные кабинеты, объекты для проведения практических занятий, объекты физической культуры и спорта, условия обеспечения обучающихся, воспитанников и работников питанием и медицинским обслуживанием), необходимых для осуществления образовательной деятельности; отсутствие основной образовательной программы, заявленной в лицензии.

В соответствии с приказом Рособнадзора от 25.10.2011 г. № 2267 в зависимости от показателя деятельности устанавливаются критерии, необходимые для определения типа «образовательное учреждение высшего профессионального образования». Установлены требования к условиям реализации основной образовательной программы и требования, характеризующие результаты ее освоения (что собственно и характеризует эффективность образовательного процесса).

Выделим основные требования, характеризующие результаты освоения основной образовательной программы (ООП):

- не менее 60 % обучающихся освоили обязательные дисциплины базовой части цикла ФГОС ВПО;

- тематика не менее 90 % курсовых работ соответствует профилю ООП;

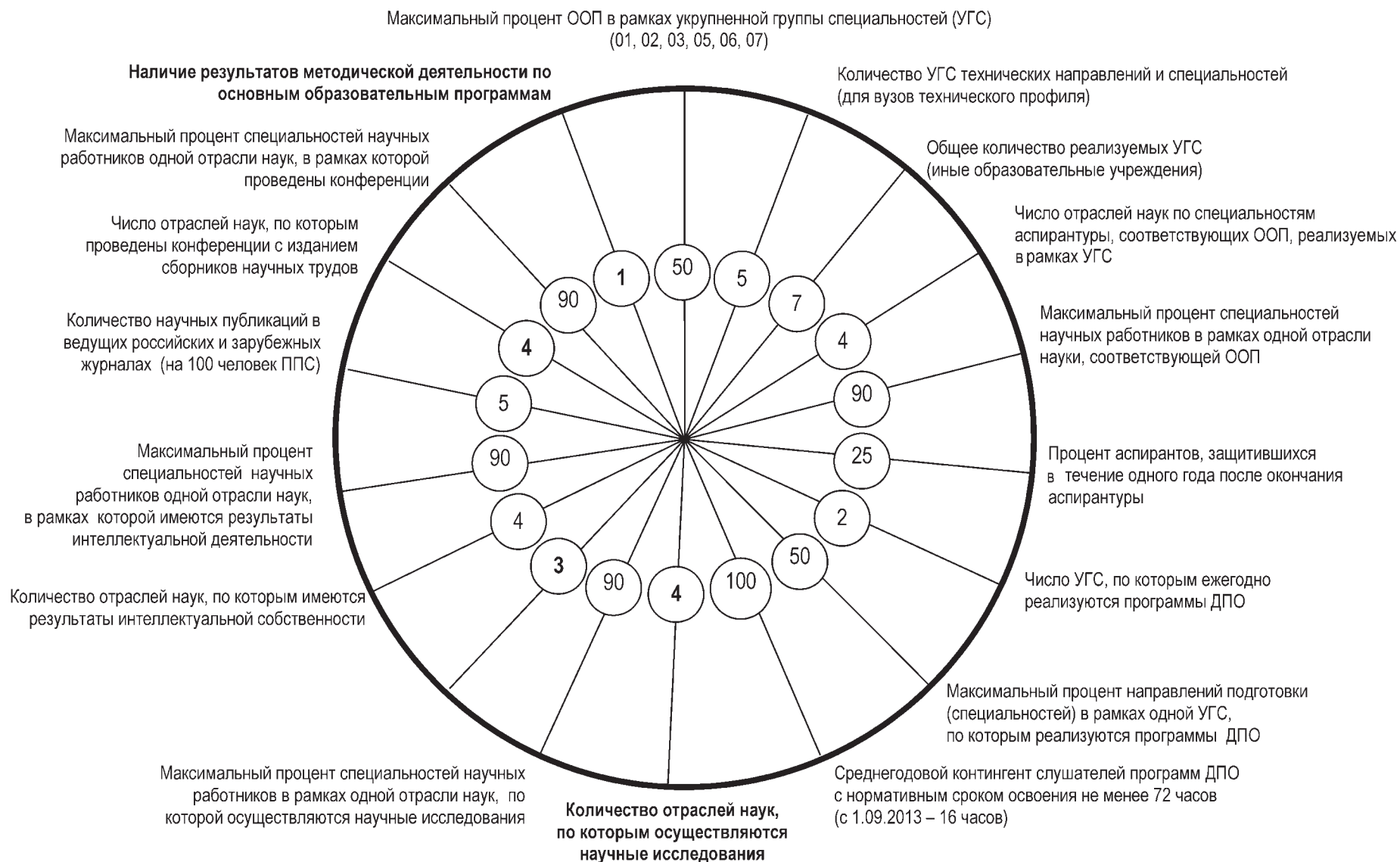
- не менее 80 % студентов по ООП имеют положительные оценки по результатам государственной (итоговой) аттестации;

- соответствие требованиям ФГОС ВПО доли преподавателей, имеющих базовое образование по профилю преподаваемых дисциплин по ООП;

- соответствие требованиям ФГОС ВПО доли преподавателей, имеющих ученую степень и/или ученое звание, обеспечивающих образовательный процесс по ООП;

- 100 % штатных преподавателей по каждой ООП принимают участие в научной и/или научно-методической, творческой деятельности.

Вторая группа критериев устанавливает показатели для определения вида образовательного учреждения высшего профессионального образования: «университет», «академия», «институт». На лепестковой диаграмме (см. рисунок)



Лепестковая диаграмма аккредитационных показателей университета

представлены показатели пяти критериев, которым должен отвечать университет:

1. Реализация основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования.

2. Реализация основных профессиональных образовательных программ послевузовского профессионального образования.

3. Реализация дополнительных профессиональных образовательных программ.

4. Выполнение фундаментальных и (или) прикладных научных исследований.

5. Осуществление методической деятельности по профилю реализуемых образовательных программ.

Следует обратить внимание на то, что выполнение фундаментальных и (или) прикладных исследований должно осуществляться не менее чем по 4 отраслям наук, соответствующим образовательным программам, реализуемым в рамках УГС, или не менее чем по 90 % специальностей научных работников в рамках одной отрасли наук, соответствующей образовательным программам, реализуемым в рамках УГС (для образовательного учреждения, реализующего только образовательные программы в рамках УГС «Культура и искусство», число отраслей наук, в рамках которых выполняются научные исследования, не менее двух). При этом среднегодовой объем финансирования научных исследований по каждой из отраслей наук, соответствующих образовательным программам, реализуемым в рамках УГС, составляет не менее 3 млн руб.

Таким образом, минимальный объем финансирования научных исследований для университета (без специфики деятельности) не должен быть ниже 12 млн руб.

Существенным нам представляется отсутствие регламентации по критерию «Осуществление методической деятельности по профилю реализуемых образовательных программ». Фиксируется просто наличие результатов методической деятельности по основным образовательным программам в виде:

- учебников, учебных пособий;
- методических, педагогических школ;
- повышения квалификации научно-педагогических работников по профилю реализуемых УГС;
- среднегодового количества мастер-классов, проведенных за 6 лет, на 100 человек научно-педагогических работников — не менее 15 (для образовательных учреждений, реализующих

образовательные программы по УГС «Культура и искусство»).

Сравнение показателей, используемых при аккредитации вузов, с показателями, используемыми при мониторинге, показывает наличие существенных противоречий. В мониторинге используются показатели, которые отсутствовали в лицензионных и аккредитационных требованиях. При этом Министерство образования и науки РФ оценивает вузы практически по тем же показателям, что и год назад: 29 апреля 2013 г. состоялось заседание Межведомственной комиссии по проведению мониторинга деятельности государственных образовательных учреждений в целях оценки эффективности их работы и реорганизации неэффективных государственных образовательных учреждений. В принятом протоколе заседания комиссии [1] приведены показатели оценки эффективности деятельности и их пороговые значения для вузов и филиалов, не имеющих специфику деятельности (см. таблицу).

Свое мнение относительно критериев, показателей и пороговых значений мы высказывали на страницах журнала «Университетское управление: практика и анализ» [8] год назад. Очевидно, что показатели, используемые в мониторинге, противоречат аккредитационным показателям.

Во-первых, в мониторинге образовательная деятельность оценивается по среднему баллу ЕГЭ, что противоречит методологии, положенной в основу определения показателей аккредитации: вуз, имеющий свидетельство об аккредитации, подтвердил качество собственной образовательной деятельности, в частности, выполнив требования к результатам освоения основной образовательной программы, о которых мы писали выше. Как эти требования соотносятся со средним баллом ЕГЭ, знают только в Министерстве образования и науки РФ.

Во-вторых, в мониторинге оценка эффективности научно-исследовательской деятельности осуществляется исходя из объема НИОКР в расчете на одного научно-педагогического работника. Аккредитационное требование никак не связывает минимальный объем финансирования научных исследований с числом НПР. Как мы уже отмечали выше, минимальный объем финансирования научных исследований для университета, не имеющего специфики деятельности, не должен быть ниже 12 млн руб. Таким образом, для университета, в котором работает 400 научно-педагогических работников, объем

**Показатели оценки эффективности деятельности вузов и филиалов,
не имеющих специфику деятельности**

Содержание базового показателя	Пороговое значение для головных вузов	
	Москвы/Санкт-Петербурга	других регионов
1. Образовательная деятельность. Средний балл студентов, принятых по результатам ЕГЭ на обучение по очной форме по программам подготовки бакалавров и специалистов за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и с оплатой стоимости затрат на обучение физическими и юридическими лицами, баллы	63	60
2. Научно-исследовательская деятельность. Объем НИОКР в расчете на одного научно-педагогического работника, тыс. руб.	95 / 75	50
3. Международная деятельность. Удельный вес численности иностранных студентов, обучающихся по ООП ВПО, в общем числе студентов (приведенный контингент), %	3	1
4. Финансово-экономическая деятельность. Доходы вуза из всех источников в расчете на одного НПП, тыс. руб.	1 500	1 100
5. Инфраструктура. Общая площадь учебно-научных помещений в расчете на одного студента (приведенного контингента), имеющихся у вуза на праве собственности и закрепленных за вузом на праве оперативного управления, м ²	13	11
6. Трудоустройство. Удельный вес численности выпускников вуза, обучавшихся по очной форме обучения, не обратившихся в службы занятости для содействия в трудоустройстве в течение первого года после окончания обучения в вузе, в общем числе выпускников	Медиана выборки группы вузов Москвы/ Санкт-Петербурга	Медиана выборки группы вузов, распределенных по федеральным округам

НИОКР в расчете на одного НПП составит 30 тыс. руб.

В-третьих, что касается показателя, характеризующего международную деятельность, то в этот вопрос следует внести ясность. Из опубликованных на сайте Министерства образования и науки РФ 24 декабря 2012 г. значений показателей федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования (приложение 3) следует, что ни один из российских вузов не приблизился к пороговому значению показателя, по которому оценивалась эффективность международной деятельности [2]. Наибольшее значение этого показателя было зафиксировано у Российского университета дружбы народов (РУДН) — 0,2785. Примечательно, что в опубликованных 1 ноября 2012 г. показателях и пороговых значениях для отнесения вузов к группе, имеющей признаки неэффективности, этот показатель был сформулирован следующим образом: «Удельный вес численности иностранных студентов, завершивших освоение ООП ВПО, в общем вы-

пуске студентов (приведенный контингент)» [3], а в опубликованном 24 декабря 2012 г. приложении № 1 «Показатели, пороговые значения и критерии, используемые для выявления вузов и филиалов, имеющих признаки неэффективности» этот показатель имел иную формулировку: «Удельный вес численности иностранных студентов дальнего и ближнего (стран СНГ) зарубежья» [4]. То есть задним числом к «иностранцам» стали причислять и студентов ближнего зарубежья.

Несмотря на то, что данный показатель у РУДН был самым высоким по России, он тем не менее оказался на порядок ниже порогового значения. Совершенно справедливо задать вопрос: зачем было вводить заведомо «неработающий» показатель? С учетом сказанного выглядит странным, что в мониторинге эффективности вузов 2013 г. показатель, характеризующий международную деятельность, увеличился для вузов России с 0,7 до 1 %. Следует отметить, что формулировка, приведенная в таблице, не предполагает учитывать студентов из стран ближне-

го (СНГ) зарубежья. Вместе с тем из опубликованных результатов мониторинга 2013 г. видно, что практически все вузы преодолели пороговое значение показателя, характеризующего международную деятельность. Вызывает сомнение, что количество иностранных студентов за год выросло в разы. С чем связаны столь значительные расхождения? Надеемся, что Министерство образования и науки даст ответ на этот вопрос.

В-четвертых, в отношении финансово-экономической деятельности вуза мы разделяем позицию, которая была сформулирована в предложениях Российского союза ректоров [10]. В заключительной части предложений отмечалось, что выделение «специального раздела, оценивающего финансово-экономическую деятельность вуза в целом, следует признать избыточным...». При этом было сказано, что эффективность финансовой деятельности вуза определяется не столько приростом внебюджетных доходов и доходов от внедрения научных разработок на одного научно-педагогического работника и обучающегося, сколько отношением полученных результатов к значению расходов от приносящей доход деятельности.

Кроме того, представляется очевидным, что университеты, осуществляющие подготовку по гуманитарным направлениям, «проигрывают» техническим вузам: «стоимость» подготовки «технического» и «гуманитарного» бакалавра отличается практически в два раза. Соответственно, при одинаковом «бюджетном» наборе размер государственной субсидии для технического вуза будет в два раза больше. Исходя из сказанного, у вузов, осуществляющих подготовку «гуманитариев», выбор небольшой: увеличивать прием на коммерческой основе (что крайне сложно) либо сокращать преподавателей.

В-пятых, остаются без ответа вопросы, связанные с показателями, оценивающими инфраструктуру вуза. Почему учитывается общая площадь только тех помещений, которые имеются у вуза на праве собственности и закрепленные за вузом на праве оперативного управления? Почему не учитывается площадь арендованных помещений либо переданных вузу местными органами власти в безвозмездное пользование для осуществления образовательной деятельности?

Но проблема заключается не столько в некорректности и противоречивости показателей, которые применяются при мониторинге, сколько в правовой несостоятельности решений, при-

нятых по его результатам в 2012 г. Нами было проведено сопоставление итогов мониторинга деятельности вузов с результатами рейтинга, который два года составляет рейтинговое агентство «Эксперт РА». В общей сложности 18 вузов, входивших в сотню лучших по результатам рейтинга 2012 и 2013 гг., по результатам мониторинга 2012 г. имели значения четырех и более показателей ниже пороговых и формально могли быть отнесены к группе «подлежащих реорганизации». А по результатам мониторинга 2013 г. все эти вузы признаны эффективными! Это позволяет как минимум сделать вывод о том, что по итогам первого, по сути дела «пилотного», проекта нельзя было выносить судьбоносные решения.

В опубликованных результатах мониторинга 2013 г. [5] мы наблюдаем двойные стандарты. Так, Московский государственный горный университет (имевший по результатам мониторинга 2012 г. 4 признака неэффективности) признан эффективным в 2013 г., данные мониторинга по нему опубликованы. Учитывая тот факт, что МГГУ с 14 мая 2012 г. находится в состоянии реорганизации, рождается справедливый вопрос: почему не опубликованы данные по другим вузам, которые «попали» под реорганизацию? Можно предположить, что указанные вузы по результатам мониторинга 2013 г. не были бы отнесены к «неэффективным». И это подтверждает вывод, сделанный выше.

Из средства, способного обеспечить корректировку программ стратегического развития вузов, мониторинг превратился в инструмент, ставящий под сомнение результаты лицензирования и аккредитации.

На основании результатов мониторинга возможны варианты реорганизации [9], которые в мягкой формулировке характеризуются как «недружественное слияние». Мотивов для реализации такого варианта может быть несколько: от овладения имущественным комплексом до приобретения прав на нематериальные активы присоединяемого вуза.

Показателен в связи с этим опыт Магнитогорского государственного университета: вуз был признан неэффективным (по результатам мониторинга 2012 г.) и подлежащим реорганизации. Тем не менее с апреля по декабрь 2013 г. проходила документарная постлицензионная проверка Рособнадзора. Предписания Рособнадзора рассматривались в ходе судебных заседаний, на которых было подтверждено право вуза на осуществление образовательной деятельнос-

ти и выдачи документов государственного образца. Таким образом, создан интересный прецедент, когда решения Министерства образования и науки РФ оказываются выше судебных решений. И в этом смысле статья 22 «Закона об образовании в Российской Федерации» препятствует созданию таких прецедентов. В соответствии с пунктами 11 и 13 статьи 22 «Создание, реорганизация, ликвидация образовательных организаций» предполагается, что:

«11. Принятие федеральным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления решения о реорганизации или ликвидации государственной и (или) муниципальной образовательной организации допускается на основании положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения.

13. Порядок проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации федеральной государственной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам федеральных государственных образовательных организаций), порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений устанавливаются Правительством Российской Федерации» [9, с. 24].

Таким образом, без учета выводов комиссии по оценке последствий реорганизации вузов не может быть издано соответствующих приказов Минобрнауки РФ.

Резюмируем вышеизложенное: методология оценки эффективности деятельности вузов должна разрабатываться экспертным сообществом с учетом существующего опыта проведения процедур лицензирования и аккредитации, результатов мониторинга деятельности вузов и их филиалов, анализа данных по рейтингам вузов (критерии и показатели, методика и т. д.). По нашему мнению, в основу методики должна быть положена взвешенная оценка, поскольку не все факторы, определяющие деятельность вуза, имеют одинаковую значимость.

ний высшего профессионального образования [Электронный ресурс]. URL: http://минобрнауки.рф/новости/2932/файл/1466/Показатели_мониторинга_Приложение_3.pdf

3. Министерство образования и науки РФ. Результаты мониторинга деятельности государственных вузов и их филиалов [Электронный ресурс]. URL: http://минобрнауки.рф/пресс-центр/2774/файл/1265/12.10.31-Мониторинг_Результаты.pdf

4. Министерство образования и науки РФ. Показатели мониторинга деятельности федеральных государственных высших учебных заведений и их филиалов. Утвержденные показатели, пороговые значения и критерии, в соответствии с которыми осуществлялось отнесение образовательных учреждений к группе имеющих признаки неэффективности [Электронный ресурс]. URL: http://минобрнауки.рф/новости/2932/файл/1464/Показатели_мониторинга-Приложение_1.pdf

5. Министерство образования и науки РФ. Мониторинг эффективности образовательных организаций высшего образования и их филиалов : информ.-аналит. материалы по результатам анализа показателей эффективности образовательных организаций высш. образования [Электронный ресурс]. URL: <http://micedu.ru/monitoring/>

6. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 5.09.2011 г. № 1953 «Об утверждении лицензионных нормативов к наличию у лицензиата учебной, учебно-методической литературы и иных библиотечно-информационных ресурсов и средств обеспечения образовательного процесса по реализуемым в соответствии с лицензией на осуществление образовательной деятельности образовательным программам высшего профессионального образования» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12191920/>

7. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) от 25.10.2011 г. № 2267 «Об утверждении критериев показателей, необходимых для определения типа и вида образовательного учреждения высшего профессионального и среднего профессионального образования» [Электронный ресурс] // Рос. газ. Федер. вып. № 5678. 2012. 13 янв. URL: <http://www.rg.ru/2012/01/13/obrkrriterii-dok.html>

8. Романов Е. В. Неэффективные вузы: миф или реальность? // Университетское управление: практика и анализ. 2011. № 6(82). С. 70–76.

9. Романов Е. В. Проблемы и перспективы реорганизации вузов // Там же. 2013. № 2(84). С. 72–78.

10. Сводные предложения Российского союза ректоров по формированию перечня критериев оценки эффективности деятельности высших учебных заведений (июль 2012 г.) : прил. № 2 к постановлению Совета Рос. союза ректоров от 21.12.2012 г. № 1. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rsr-online.ru/doc/norm/postanovlenie12.pdf>

11. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации». М. : Омега-Л, 2013. 134 с. (Законы Российской Федерации).

12. Эксперт РА. Рейтинг вузов России, 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.raexpert.ru/rankings/vuz/>

13. Эксперт РА. Рейтинг вузов России, 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.raexpert.ru/rankings/vuz/vuz_rus_2013/

1. Министерство образования и науки РФ. Мониторинг вузов и филиалов в 2013 году [Электронный ресурс]. URL: <http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/3354>

2. Министерство образования и науки РФ. Показатели мониторинга деятельности федеральных государственных высших учебных заведений и их филиалов. Сформированные перечни образовательных учрежде-